

1. Theoretische Perspektiven: Die Verwaltung als soziale Praxis

Die öffentliche Verwaltung kann zum Gegenstand systemischer, organisationaler oder handlungstheoretischer Betrachtungen werden. Während in der Systemperspektive die Verwaltung insgesamt als Einheit und als abgrenzbares Teilsystem innerhalb der sie umfassenden Gesellschaft gerahmt wird, stehen in der Organisationsperspektive einzelne Behörden und Behördentypen als soziale Gebilde im Zentrum des Forschungsinteresses (Mayntz 1985).¹ Beide Betrachtungsweisen fragen nach den übergreifenden Strukturmerkmalen, Funktionsweisen und Beziehungen des administrativen Systems bzw. der administrativen Organisation zur gesellschaftlichen Umwelt. Die handlungstheoretische Perspektive auf Verwaltung dagegen setzt beim Individuum an und fokussiert die Wahrnehmungs- und Handlungsmuster des Verwaltungspersonals. Unter diesem Blickwinkel kann die soziale Konstruktion der organisationalen Strukturen und deren Wandel aus der Verwaltungspraxis heraus nachvollzogen und erklärt werden.

Von den soziologischen Klassikern hat sich vor allem Max Weber thematisch mit der Verwaltung beschäftigt und diese idealtypisch als rationale Herrschaftsform des modernen Staates charakterisiert. Die Rationalisierung der modernen Verwaltung besteht zum einen in der Legalisierung, d.h. der Rechtbindung des Verwaltungshandelns, durch welche die Anwendung und Durchsetzung der Rechtsnormen kalkulierbar und frei von persönlicher Willkür sein soll. Zum anderen bezieht sich der Rationalitätsbegriff auf die konstatierte optimale Zweckmäßigkeit der bürokratischen

1 Aus systemtheoretischer Sicht stellt sich die Verwaltung als ein Komplex von Organisationen dar, die innerhalb des politischen Systems Entscheidungen produzieren, die sich auf andere Entscheidungen beziehen und nach Regeln verfahren, die ihrerseits durch Entscheidungen festgelegt sind. Die Verwaltung operiert danach selbstreferentiell. Die Zustände ihrer Organisationen können nicht im Voraus bestimmt werden, da sie mit einer ständigen Beobachtung ihrer eigenen Operationen befasst sind (Ladeur 1994).

Organisationsform.² Die bürokratische Verwaltung und Organisation zeichnet sich, Weber (2006) zufolge, durch eine festgelegte Autoritätshierarchie, also ein System vertikaler Kommunikationslinien bzw. einzuhaltender Dienstwege sowie eine auf Spezialisierung beruhende Arbeitsteilung aus. Sie beruht auf einem System von Regeln und Richtlinien, welches die Rechte und Pflichten der Organisationsmitglieder festlegt und die Verfahrensweisen der Aufgabenerfüllung definiert (Mayntz 1985). Die Verwaltungsbeamtinnen werden aufgrund ihrer nachgewiesenen Qualifikation eingestellt und nach Leistungs- und Alterskriterien befördert. Sie unterstehen einer Dienstvorgesetzten und erhalten für ihre Tätigkeit einen Lohn. Weber (2006) begründet die optimale Zweckmäßigkeit der bürokratischen Organisationsform mit der fachlichen Kompetenz des Verwaltungsstabs und der auf der Regelgebundenheit und dem Prinzip des Gehorsams beruhenden Berechenbarkeit. In seiner Analyse der Verwaltung werden primär systemische und organisationale Aspekte fokussiert. Daneben besteht aber auch die Möglichkeit, die Verwaltung aus Sicht der konkreten Verwaltungspraxis, also die »lebende« Verwaltung zu betrachten.

Die von Weber konstatierte Berechenbarkeit und Kalkulierbarkeit der Verwaltung ist durch die Implementationsforschung (Mayntz 1980, 1983) und den Ansatz der »Situativen Verwaltung« (Treutner/Wolff/Bonß 1978) relativiert worden. Mit dem Verweis auf die Grenzen der Programmierbarkeit und Standardisierbarkeit von Verwaltungsvorgängen und die »Subjektivität« der Beschäftigten als notwendigen Bestandteil von organisationalen Handlungsprozessen sind die »Handlungsspielräume« der Beschäftigten ins Blickfeld der Verwaltungsforschung gerückt.³ Mayntz (1985: 213) zufolge hängt der Handlungsspielraum der Verwaltungsakteurinnen von drei Faktoren ab: der Intensität der Steuerung durch die vorgesetzten Behörden, dem Programmierungsgrad der Behördenaufgaben und der Ressourcenverfügung. Oft ist die reale Steuerungsintensität der Verwaltung in Form von Einzelanweisungen (Anordnung bestimmter Maßnahmen, Einschaltung in Einzelfälle) oder generellen Anweisungen (Schwerpunktsetzungen und Verfahrensregelungen) der vorgesetzten Behörden wesentlich

2 Webers Analyse der bürokratischen Organisation bezieht sich nicht nur auf das Verwaltungssystem, sondern wird als Form der Strukturierung und »Organisierung« von Arbeitsabläufen gefasst, die auch in anderen Organisationen, z. B. in einer Fabrik, Anwendung finden kann.

3 Unter der »Subjektivität« des Verwaltungspersonals werden die individuellen Eigenleistungen und Problemverarbeitungsprozesse der sozialen Akteurinnen gefasst, die notwendig sind, um z. B. die abstrakten rechtlichen Vorgaben und Verwaltungsrichtlinien situativ anzuwenden und in konkrete Verwaltungspraktiken umzusetzen. Dabei werden auch die Qualifikation und Motivierung der Beschäftigten als relevante Phänomene berücksichtigt. Zur theoretischen Erklärung der Verwaltungsrealität wird schon im Ansatz der »Situativen Verwaltung« auf den Habitus als Vermittlungsprinzip zwischen den Strukturprinzipien staatlicher Organisationen und der konkreten Handlungspraxis der Verwaltungsakteurinnen verwiesen.

geringer als es das äußere Erscheinungsbild des »hierarchischen Instanzenzugs« vermuten lässt (ebenda: 220). Nach Luhmann sind zwei grundsätzliche Steuerungsformen zu unterscheiden: »Konditionalprogramme« und »Zweckprogramme«. Während »Zweckprogramme« das Handlungsziel, nicht aber die Handlungsschritte vorgegeben, d. h. der konkrete Handlungsablauf und die Mittel der Zielerreichung vom Verwaltungsstab zu erarbeiten ist, beruhen »Konditionalprogramme« auf Regeln, die dem Wenn-dann-Schema folgen (ebenda: 56ff). Da die Bearbeitung komplexer und dynamischer Aufgaben und Problemsituationen über die bloße Anwendung von Regeln hinausgeht und daher nur über Zweckprogramme gesteuert werden können, bestehen in der problemorientierten Verwaltungsarbeit bei der Konkretisierung der normativen Vorgaben notwendigerweise Handlungs- und Ermessensspielräume, die von den Organisationen und Verwaltungsakteurinnen ausgestaltet werden. Nach Mayntz (ebenda: 229) bestehen aufgrund des Situationscharakters der Verwaltungsarbeit selbst in hochgradig vorprogrammierten Arbeitssituationen echte Handlungs- und Gestaltungsspielräume.

Auf den Umstand, dass sich konkretes Verwaltungshandeln stets als rechtstaatliche Aufgabenerfüllung vollziehen muss, aber gezwungenermaßen auf situativ bezogenen Interpretationsvorgängen beruht, verweist der Ansatz der »Situativen Verwaltung« von Treutner/Wolff/Bonß (1978). Der als sozialwissenschaftliche Theorie administrativer Organisationen entworfene Erklärungsansatz berücksichtigt drei Ebenen: die spezifische Funktion von Form und Inhalt staatlicher Entscheidungen in bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaften, die organisationalen Strukturmuster zur Erfüllung der gesellschaftlich zugewiesenen bzw. antizipierten Funktionen des bürgerlichen Staates und die Auswirkungen der organisationsstrukturellen Vorgaben auf die konkreten Arbeitssituationen (ebenda: 8ff).⁴ Die im Ansatz der »Situativen Verwaltung« entwickelte theoretische Argumentation integriert systemische, organisationale und handlungstheoretische Perspektiven der Verwaltungsanalyse in Form eines Mehrebenenansatzes.

In der vorliegenden Studie stehen vor allem die organisationale Bewältigung der Problemverarbeitung und der handlungsmäßige Vollzug der administrativen Arbeit im Zentrum. Die Vertreterinnen des Ansatzes der »Situativen Verwaltung« selbst haben auf den Bedarf an weiterführenden theoretischen und empirischen Ergänzungen in Form von Fallstudien zur Struktur und zum Verlauf konkreter Verwaltungsarbeit verwiesen (ebenda: 12ff). Nach der Bestandsaufnahme von Derlien (2000) ist die empirische Verwaltungswissenschaft gegenwärtig durch einen Mangel an wissen-

4 Der nicht mehr aktuelle Bezug auf die gesellschaftliche Formation bedarf einer Überarbeitung, in der postmoderne gesellschaftlicher Veränderungsprozesse berücksichtigt und integriert werden.

schaftlicher Grundlagenforschung gekennzeichnet.⁵ Zudem fehle den quantifizierenden Verwaltungsuntersuchungen die »Tiefenschärfe«, da Denkmuster zwar angesprochen aber nicht begreifbar werden, wohingegen in qualitativen Studien z. B. das Rollenverständnis einer Beamtin in ihrer objektiven Ausdrucksgestalt und ihrem subjektiv gemeinten Sinn unmittelbarer nachvollziehbar ist.

Die empirische Analyse der Verwaltungspraxis im Bereich Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung beruht auf einem qualitativen Forschungsansatz, der die Wissens- und Handlungsmuster der Verwaltungsbeschäftigten und die für das Verwaltungsfeld konstitutiven Strukturen und Strukturzusammenhänge fokussiert. Mit der Konzeptualisierung der vom Verwaltungspersonal vorgenommenen Deutungen und Orientierungen sollen nicht nur Aussagen über die sozialen Prozesse und Strukturen der Verwaltungsarbeit generiert, sondern auch der Geltungsanspruch des zugrundeliegenden Erklärungsansatzes geprüft und ein Beitrag zur Weiterentwicklung der verwaltungssoziologischen Forschung geleistet werden.

Mayntz (1985: 229) weist darauf hin, dass die organisationalen Arbeitsbedingungen und die erlernte Fachqualifikation die berufliche Orientierung des Verwaltungspersonals und damit die Art und Weise, wie es seine Aufgaben erfüllt, beeinflusst. Die Orientierung der sozialen Akteurinnen kann sowohl bürokratisch, regelorientiert als auch professionell, dienstleistungsorientiert ausgeprägt sein.⁶ Die professionell, dienstleistungsorientierte Mentalität ist dadurch gekennzeichnet, dass sich die Mitarbeiterinnen primär auf den sachlichen Inhalt, das Ziel ihrer Aufgabe beziehen und weniger an der Durchsetzung von Normen, der Einhaltung von Regeln und der Befolgung von Weisungen orientiert sind, so dass im Interesse der Aufgabenerfüllung bestehende Regeln unter Umständen auch vernachlässigt oder verletzt werden können (ebenda: 230). Sie kann sich auch in Arbeitssituationen mit ausgeprägt bürokratischem Charakter entwickeln und durchsetzen. Im Prozess der beruflichen Sozialisation, der sowohl die Ausbildung als auch die berufliche Praxis umfasst, erwerben die Verwaltungsakteurinnen berufs- bzw. tätigkeitsbezogene Denkweisen und Handlungskompetenzen und bilden einen beruflichen Habitus aus, für den nicht nur die Berufstätigkeit sondern auch Aspekte der geschlechtsspezifischen

5 Infolge der häufig als Auftragsforschung durchgeführten Untersuchungen hat sich die Verwaltungsforschung, nach Derlien (2000) zu einer normativ-präskriptiven Wissenschaft entwickelt, die durch ein Defizit an »empirisch fundierten Evaluationen« gekennzeichnet ist.

6 Die bürokratische Haltung entspricht einem Herrschaftsverhältnis zwischen Verwaltung und Bürgern, nicht einem Hilfs- oder Dienstleistungsverhältnis (Mayntz 1985: 232) und vor diesem Hintergrund dienen sowohl die Eingriffsverwaltung als auch die Leistungsverwaltung als Mittel der sozialen Kontrolle.

schen, familialen und gesellschaftlichen Sozialisation von Bedeutung sind.⁷

Die Verwaltung moderner Gesellschaften ist nicht ausschließlich durch die von Weber beschriebene bürokratische Organisationsform gekennzeichnet. Mayntz (1985: 121) zufolge lassen sich Ansätze zum Organisationswandel beobachten, die auf eine Abschwächung bürokratischer Prinzipien verweisen und grundsätzliche Modifikationen der bürokratischen Organisation darstellen. Dazu gehört beispielsweise die Integration professionell-teamartiger Organisationsmodelle in die Verwaltung. Mitarbeiterinnen professionell-teamartiger Organisationsformen sind ihrer Ausbildung und Orientierung nach meist professionalisierte Spezialistinnen. Sie verfügen über ein umfassendes Wissen sowie komplexe Fähigkeiten auf ihrem Arbeitsgebiet und sind intrinsisch motiviert. Das professionell-teamartige Organisationsmodell ist durch einen verhältnismäßig geringen Grad an Regelung und Kontrolle gekennzeichnet und lässt den Spezialisten bei der Aufgabenerfüllung einen persönlichen Verantwortungs- und Gestaltungsspielraum für eigene Initiativen und Improvisationen. Die Autoritäts-, Kommunikations- und Kontrollstruktur ist eher netzwerkartig als hierarchisch, Entscheidungen werden im Team getroffen und an die Stelle schriftlicher Weisungen tritt weitgehend die mündliche Kommunikation und gegenseitige Beratung (ebenda: 120). Für die Bearbeitung nicht standardisierbarer, lösungsorientierter und koordinierender Aufgaben stellen die Zweckprogrammierung und das professionell-teamartige Organisationsmodell – nicht die konditional programmierte bürokratische Verwaltung – die optimale Verwaltungsstruktur dar. In professionell-teamartigen Organisationsmodellen erhöhen sich Mayntz (ebenda: 121) zufolge aber nicht nur die Leistungsmotivation der Akteurinnen, sondern auch deren Belastungen und Konflikte. Die Reduzierung der Steuerungsintensität des Verwaltungshandelns geht zum einen mit einem größeren Umfang an Flexibilität, Anpassungsfähigkeit und Innovationspotential einher, führt zum anderen aber auch zu einem deutlichen Verlust an »Berechenbarkeit«, was für die Verwaltung als Mittel der »legalen Herrschaft« ein zentrales Problem darstellt.

Da die Organisationsziele in planenden und gestaltenden Verwaltungsorganisationen durch ein geringes Ausmaß an normativen Vorgaben festgelegt sind, hängt deren Ausgestaltung und Erfüllung in besonderem Maße vom beruflichen Habitus der Beschäftigten, deren Qualifikation und Motivierung ab. In der Bürokratietheorie werden die Verwaltungsakteurinnen

7 Nach Bosetzky (1994: 148) fördert die externe berufliche Sozialisation tendenziell »kosmopolitisch-universalistische Orientierungen«, während die interne Ausbildung eher »lokal-partikularistische« Orientierungen hervorbringt. Zur Zusammenführung der Debatten um Professionalisierung und Biographieforschung Kraul/Marotzki/Schwabe (2002) sowie zur methodischen Untersuchung des Zusammenhangs biographischer und professioneller Sinn- und Handlungsstrukturen Fabel (2003) und Tiefel (2003).

nur als Rollenanwender betrachtet und alle übrigen Bestimmungen ihrer »Subjektivität« – die spezifischen Interessen und Motivationslagen sowie Fähigkeiten und Kenntnisse, die nicht direkt mit der Aufgabenerfüllung zu tun haben – als außerhalb der organisationalen Relevanzen liegend, als potenzielle Störquellen des zweckrationalen Handlungsablaufs betrachtet (Treutner/Wolff/Bonß 1978: 99). Der Erklärungsansatz der »Situativen Verwaltung« weist darauf hin, dass der Idealtyp der Beamtin unter Bedingungen der geringen Programmierbarkeit und Vorhersehbarkeit der Problemverarbeitung, einer verstärkten Ergebnis- und Ressourcenorientierung sowie einer gewissen Umweltunsicherheit an Bedeutung verliert (ebenda). Die »Subjektivität« der Verwaltungsakteurinnen bzw. deren Kompetenzen zur Bewältigung und Strukturierung beruflicher Aufgaben und Situationen als werden zum zentralen Bestandteil, zum »individuellen Steuerungsmechanismus« der organisationalen Handlungsprozesse. Als Vermittlungsbegriff zwischen der situativen Handlungspraxis des Verwaltungspersonals und den Strukturen der Verwaltungsorganisation dient der Habitus, verstanden als übergreifende Denk-, Auffassungs-, Beurteilungs- und Handlungsschemata, als spezifische, in sich systematische Grammatik der Persönlichkeit und als generatives System von Regeln (ebenda: 120). Im Vergleich zum Idealtyp der zweckrationalen Herrschaft erscheint die administrative Praxis im Situativen Ansatz vielschichtiger, da die »Rationalität« der verwaltungsbezogenen Handlungsprozesse nicht mit der gewissenhaften Einhaltung legaler Verwaltungsvorschriften gleichgesetzt wird (ebenda: 124).⁸

Bürokratiethoretische Konzeptionen reduzieren soziales Handeln in Organisationen auf die Entsprechung von individuellen Handlungsmustern und organisationalen Strukturvorgaben. Zudem blenden sie die eingeschränkte organisationale und individuelle Informationsverarbeitungskapazität als systematische Begrenzungen des Verwaltungshandelns aus. Unter der Annahme, dass die Komplexität gesellschaftlicher Probleme durch Gesetze und normative Regelungen »kleingearbeitet« werden und den Organisationsmitgliedern in »bewältigbaren« und »vorhersehbaren Handlungsbrocken« gegenüberstehen, werden die Diffusität und Mehrdeutigkeit von Aufgaben und Situationen vernachlässigt, welche zu »situativ bedingten Variationen von Entscheidungshandeln« und einer Vielfalt von Handlungsabläufen führen können (ebenda: 143). Der Ansatz der »Situativen Verwaltung« spricht von einer »situationsunsensiblen Organisationstheorie« und der »Ideologisierung der tatsächlichen Abläufe«. Die Entschei-

8 Nach Treutner/Wolff/Bonß (1978: 143) gehört das traditionelle Bild von der kompetenten, loyalen und emotionslosen Beamtin, sowie die Möglichkeit einer objektiven, an verallgemeinerbaren Richtlinien orientierten Einschätzung der Rationalität von Entscheidungen zu den idealisierten und verkürzten Hintergrundannahmen der funktionalistischen Organisations- und Rollentheorie (ebenda: 143).

dungs- und Handlungsprozesse in problemorientierten Verwaltungsorganisationen eröffnen, aber verlangen auch die Gestaltungsspielräume und -leistungen der Beschäftigten. Die in den Wahrnehmungs- und Handlungsmustern der Verwaltungsmitarbeiterinnen enthaltenden »subjektiv«-interpretativen Elemente des Arbeitsprozesses werden einerseits als Voraussetzung für die Produktion öffentlicher Handlungen und Handlungsentscheidungen betrachtet, die über »Dienst nach Vorschrift« allein nicht funktionieren können, andererseits aufgrund der schweren Kontrollierbarkeit der »personalen Prämissen« aber auch als »Gefährdungen der Legitimation« der Organisation (ebenda: 157).⁹ Das Ziel des Situativen Verwaltungsansatzes besteht darin, die hinter dem scheinbaren Relativismus von Situationsdefinitionen und alltäglichen Arbeitspraktiken stehenden systematischen Bestimmungen und Grenzen zu erfassen und damit die grundlegenden Kategorien für das theoretische Verständnis der analytischen Ebene von »Handlung« zu erarbeiten. Indem die vorliegende verwaltungssoziologische Studie untersucht, wie die konstitutiven situativen, rechtlichen und institutionellen Bedingungen von den Verwaltungsakteurinnen in der alltägliche Handlungspraxis bearbeitet und bestimmt werden, knüpft sie auf der organisationalen Ebene an die Frage nach der spezifischen Rolle und Funktion der »Subjektivität« des Verwaltungspersonals für die administrativen Handlungs- und Entscheidungsprozesse an. Dabei wird von einer sozialen bestimmten und vorstrukturierten »Subjektivität« bzw. »Individualität« ausgegangen, die dazu dient, zwischen organisationaler und akteursspezifischer Rationalität zu differenzieren und die konstruktiven Eigenleistungen der Handelnden zu berücksichtigen.

Diese Perspektive findet sich auch in dem von Mayntz (1995) entwickelten Ansatz des »Akteurszentrierten Institutionalismus« wieder, welcher institutionalistische und handlungstheoretische Perspektiven integriert und sowohl die Handlungssituationen und als auch Handlungsorientierungen der sozialen Akteure als strukturierende Prozesse des institutionellen Kontext miteinbezieht. Nach Mayntz (ebenda: 39) stellt der »Akteurszentrierte Institutionalismus« eine Forschungsheuristik für die Untersuchung der Problematik von Steuerung und Selbstorganisation auf der Ebene gesellschaftlicher Teilbereiche dar.¹⁰ Es geht darin nicht um die Frage nach

9 Treutner/Wolff/Bonß (ebenda: 142) weisen darauf hin, dass die subjektiv-interpretativen Prozesse nur von den interaktionstheoretischen Ansätzen berücksichtigt werden, kritisieren aber gleichzeitig, dass darin der systematische, gesellschaftliche Charakter von Interaktionssituationen nicht erfasst wird. Diese Einschätzung kann aber insbesondere für die neueren symbolischinteraktionistischen Arbeiten wie z. B. die von Schütze (1996, 2000) entwickelte interaktionistische Professionstheorie kaum noch gelten.

10 Mayntz (1995) bezeichnet den von ihr entwickelten Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus nicht als Erklärungsmodell, sondern als Forschungsheuristik, da es sich methodisch um annähernde theoretische Verallgemeinerungen aus der Empirie und keine gegenstandsbezogene, inhaltliche Theorie handelt.

dem Primat von Struktur oder Akteurinnenhandeln, sondern um die Doppelperspektive, die Integration von Akteurin und System bzw. das Aufeinanderbezogensein organisationaler und personaler Faktoren. Der Ansatz des »Akteurszentrierten Institutionalismus« impliziert eine Mehrebenenperspektive, in welcher das Handeln der sozialen Akteurinnen die organisationalen Strukturen prägt, während diese ihrerseits für das Handeln ihrer Mitglieder den institutionellen Rahmen bilden. Mayntz (ebenda: 49) zufolge konstituiert der institutionelle Rahmen Akteurinnen und Akteurskonstellationen, strukturiert ihre Verfügung über Handlungsressourcen, beeinflusst ihre Handlungsorientierungen und prägt wichtige Aspekte der Handlungssituation, mit der die Akteurinnen konfrontiert sind, umschließt aber nicht alle Arten von Handlungen und handlungsrelevanten Faktoren und bestimmt die Handlungen nicht vollständig.

Für die Erklärung von institutionellen Strukturen und Prozessen werden das ich-bezogene und system-bezogene Handeln, der soziale Bezug der Akteurinnen, deren kognitive und motivationale Aspekte, handlungsleitenden Wahrnehmungen, selektiven Perzeptionen, Interessen, Normen und Identitäten, sowie die Möglichkeits- und Gelegenheitsstrukturen theoretisch berücksichtigt. Es wird zwischen den institutionellen Regeln und dem Handeln der realen Akteurinnen differenziert. Den institutionellen Faktoren wird keine determinierende Wirkung zugeschrieben, sie bilden vielmehr einen stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden Handlungskontext (ebenda: 43). Organisationsstrukturen setzen einerseits Handlungsrestriktionen und eröffnen andererseits Handlungsoptionen. Nach Mayntz (ebenda: 50) haben Organisationsmitglieder fast immer gewisse, manchmal sogar erhebliche Handlungsspielräume, da keine Organisation für alle Situationen, mit denen sie konfrontiert wird, eine bereits festgelegte Strategie besitzt. Die Reichweite der institutionellen Regelungen ist nur selten allumfassend und für die Nutzung der verbleibenden Handlungsspielräume sind die Orientierungen der sozialen Akteurinnen von ausschlaggebender Bedeutung (ebenda: 52). Sie sind teilweise durch die vorgegebenen Aufgaben, Handlungszwecke und die Position innerhalb der Akteurinnenkonstellation institutionell geprägt, werden zugleich aber auch durch kontextunabhängige sozialisationsbedingte oder historisch bedingte Eigenschaften der Akteurinnen bestimmt. Vor diesem Hintergrund besteht die Möglichkeit der Divergenz zwischen den gesellschaftlich bzw. organisational geprägten Rollenanforderungen und Identitätszumutungen und der biographisch vermittelten personalen Identität der sozialen Akteurinnen (Treutner/Wolff/Bonß 1978: 156). Da die personale Identität über die normativen Rollenerwartungen der Organisation hinausgeht, können sich soziale Akteurinnen mit ihrer organisationsbezogenen Rolle identifizieren oder bei mangelnder Identifikation eine kritisch-reflexive Haltung einnehmen und sich von Organisationsrolle distanzieren. Dabei kann die effektive Leistung eines Organisationsmitglieds, das sich von seiner Rolle

kritisch-reflexiv distanziert, nach Bosetzky (1994: 291), insbesondere im teamartig-professionellen Kontext und bei Innovationen größer sein als die des »voll angepassten Rollenspielers«.

Mayntz (1995: 51) zufolge ist eine die individuellen Akteurinnen einbeziehende Mehrebenenanalyse besonders wichtig, wenn es um die Interaktion zwischen korporativen Akteuren geht. Für die Forschungspraxis bedeutet dies, dass für die Erklärung des Handelns von Organisationen auch die Handlungsorientierungen der in der und für die Organisation handelnden Individuen erhoben werden müssen. Bei der Rekonstruktion der Handlungsorientierungen ist zunächst wichtig, die soziale Einheit zu identifizieren, aus deren Perspektive die jeweils wählbaren Handlungsoptionen von den sozialen Akteurinnen betrachtet werden (ebenda: 52). In Anlehnung an Parsons Unterscheidung von »Self-orientation« und »Collectivity-orientation« differenziert Mayntz zwischen ich-bezogenem und system-bezogenen Handeln, da Individuen je nachdem als Mitglieder einer sozialen Klasse, einer ethnischen Gemeinschaft, einer Organisation, eines Staates handeln können.¹¹ Zudem wird zwischen kognitiven und motivationalen Aspekten der Handlungsorientierung unterschieden. Während die kognitiven Orientierungen die Wahrnehmung der Handlungssituation, ihrer kausalen Struktur, der verfügbaren Handlungsoptionen und erwartbaren Ereignisse betreffen, handelt es sich bei den motivationalen Aspekten der Handlungsorientierung um »Antriebsfaktoren für sinnhaftes Handeln« (ebenda: 53f). Deutungsmuster und Ordnungsschemata sind individuelle und kollektive Versuche, gesellschaftliche und berufliche Lebenswelten zu ordnen und zu stabilisieren, und dabei gesellschaftliche Komplexität zu reduzieren und Widersprüche zu kompensieren. Ihre handlungsleitende und -erklärende Funktion erhalten Deutungsmuster, nach Treutner/Wolff/Bonß (1978: 195), erst in Verbindung mit spezifischen Interesseorientierungen und Motivlagen.¹² Auch wenn sich Verwaltungshandeln nicht als vollständig und eindeutig standardisierbarer Prozess der Wahrnehmung und Bewältigung

11 Die empirische Bestimmung des jeweils handlungsleitenden sozialen Bezugs bezeichnet Mayntz als »alles andere als trivial«.

12 Im Ansatz der »Situativen Verwaltung« werden vier Interessen bzw. Gründe sozialen Handelns unterschieden und als »intentional transformierte Strukturen gesellschaftlicher Erfahrungen« verstanden: a) das nicht-berufliche Interesse an der individuellen Reproduktion (z. B. sozialer Aufstieg), b) das nicht-inhaltliche Berufsinteresse an einer störungsfreien Durchführung der alltäglicher Arbeitspraxis, c) das Interesse an den Inhalten und Ergebnissen der Berufsarbeit im Sinne professioneller und politischer Maßnahmen und Zielvorstellungen als verwaltungsexterne Prämissen, und d) das Interesse am politischen Verständnis der Arbeitssituation und ihrer Veränderungen (ebenda). Die verschiedenen Interesseorientierungen werden als a) individuelle Karriereorientierung, b) »typischer Beamter« (Bürokrat), c) professionelle Interessenorientierung (»professionell«) und gewerkschaftliche Interessenorientierung (»engagierter« bzw. »politischer« professional) typisiert (ebenda: 196ff).

gesellschaftlicher Aufgaben vollzieht und die konkrete Verwaltungspraxis ohne aktive Eigenleistungen der Beschäftigten nicht möglich ist, erhält sie ihren spezifischen staatlichen Charakter, Treutner/Wolff/Bonß (1978: 158) zufolge, wenn die ablaufenden Prozesse als rechtmäßige, verfahrensmäßige sowie verallgemeinerbare erscheinen und eine spezifische Differenz von intern-rechtlichen und gesellschaftlichen Problemdefinitionen gewahrt bleibt. Für eine erklärende Rekonstruktion der administrativen Problembeurteilung auf der organisationalen und akteurspezifischen Ebene stellt sich dennoch die Frage, wie die Deutungsmuster, Qualifikationen und Interessen des Verwaltungspersonals mit den strukturellen Handlungsbedingungen und -situationen im konkreten administrativen Handlungsprozess vermittelt werden, in welchem Umfang die Verwaltungsorganisationen das Handeln ihrer Mitglieder vorstrukturieren und bestimmen und welches Wissen in der Verwaltungspraxis handlungsleitend wirkt.

Die von sozialen Akteurinnen vorgenommene Wahrnehmung, Deutung und Interpretation der beruflich relevanten Wirklichkeit ist immer auch gesellschaftlich und sozial vermittelt (Schütz 2004). Nach der Wahrnehmungstheorie ist das Wahrnehmungsbild, also die im Subjekt abgebildete Wirklichkeit, sowohl eine Funktion des Wahrnehmungsobjektes selbst als auch der wahrnehmenden Persönlichkeit (Bosetzky 1994: 92). Individuelle und kollektive Wahrnehmungsprozesse werden durch Formen der Selektion, Akzentuierung, Interpretation und Strukturierung bestimmt (ebenda: 93). Die Selektivität der Wahrnehmung bezieht sich auf den Umstand, dass nur eine bestimmte Auswahl der umfangreichen Aspekte der sozialen Umwelt betrachtet werden können und diese im Prozess der Akzentuierung unterschiedlich hervorgehoben und gewichtet werden. Mit dem Vorgang der Interpretation ist gemeint, dass die Wahrnehmung aus dem Bedürfnis heraus, alles zu erkennen und in die bisherigen Erfahrungen einzuordnen, die Wirklichkeit dort, wo sie nicht eindeutig und unzweifelhaft zu erkennen ist, deutet und ergänzt. Da sich die Wahrnehmungsobjekte der sozialen Umwelt nicht von sich aus so eindeutig repräsentieren, dass ein Übersehen, Verzerren oder Deuten ausgeschlossen ist, gestalten Subjekte das Wahrnehmungsbild ihrer Umwelt mit (ebenda: 97). Die daraus resultierende »Subjektivität der Wahrnehmung« beruht auf einer von den sozialen Akteurinnen geleisteten Vermittlung von biographischen Erfahrungen, gesellschaftlichen Diskursen und sozialer Umwelt.

Für Organisationsmitglieder wird die Wahrnehmung und Bearbeitung des spezifischen Aufgabenbereichs durch die soziale Rolle und den Organisationszweck definiert. Infolge beruflicher und organisationaler Sozialisationsprozesse »verkörpern« sie die kognitiven, symbolischen und normativen Elemente der Organisationen, bauen gemeinsam eine institutionell geteilte Wirklichkeitssicht auf und entwickeln ein System gelebter Regeln, geglaubter Vorstellungen, tradierter Meinungen und legitimatorischer Ideologien (Mayntz 1995: 42). Nach dem Stufenmodell der Handlungsorien-

tierung von Mayntz (1995: 56) bleiben die normativen Erwartungen der Organisation für die soziale Akteurin auf der ersten Stufe externe Vorgaben, die in Form stabiler normativer Orientierungen verinnerlicht und in der konkreten Handlungssituation selektiv aktiviert werden. Normbestimmtes und identitätsbestimmtes Handeln fallen im Ansatz des »Akteurszentrierten Institutionalismus« aber nicht zusammen, da die Identität der sozialen Akteurinnen mehr umfasst als die internalisierten Normen und Interessen der Organisation, Mayntz zufolge (ebenda: 57) »quer« zu diesen liegt und zugleich über sie hinausreicht. Die Bewahrung und Bestätigung der eigenen Identität wird im »Akteurszentrierte Institutionalismus« als eigenständiger Bezugspunkt für die Wahl zwischen Handlungsoptionen verstanden. Die soziale Akteurin kann sich mit den normativen Erwartungen und funktionalen Imperativen der Organisation selektiv identifizieren und für sich in eine Rangordnung bringen. Mit der Möglichkeit von Orientierungskonflikten wird die Eigenständigkeit der personalen und beruflichen Identität der sozialen Akteurin unterstrichen. Über die normativen Vorgaben und Aufgaben der Organisation, mit denen sich die Akteurin im Rahmen ihres »Role-making« identifiziert, prägt der institutionelle Kontext deren soziale und berufliche Identität mit, gleichzeitig haben soziale Identitäten aber auch zusätzliche Wurzeln, bei Individuen lebensgeschichtlicher und sozialisationsbestimmter Art und bei korporativen Akteuren durch gewachsene Organisationskulturen oder auch aktiv gestaltete »Corporate identities« (ebenda).

Berufliche Arbeitssituationen werden durch die Beschäftigten mit Hilfe der ihnen zur Verfügung stehenden Deutungsmuster definiert und strukturiert. Nach dem Ansatz der »Situativen Verwaltung« sind diese an den »interpretatorischen Kontingenzspielräumen« ihres spezifischen Arbeitszusammenhangs ausgerichtet, gleichzeitig wird aber konstatiert, dass es keine empirisch abgesicherte Analyse von Deutungsmustern in staatlichen Handlungszusammenhängen gibt (Treutner/Wolff/Bonß 1978: 187). Die Deutungsmuster des Verwaltungspersonals sollen hier als berufliche Alltagstheorien verstanden werden, welche die sozialen Akteurinnen infolge beruflicher Sozialisationsprozesse und in der Auseinandersetzung und Bewältigung der alltäglichen Arbeitspraxis ausgebildet haben. Als Sinnkonstruktionen beruflicher und gesellschaftlicher Erfahrungen vermitteln sie kognitive Aneignungsschemata der Zielrealität, normative Bewertungsregeln und intentionale Handlungsentwürfe und repräsentieren sowohl »individuelle Praxeologien« als auch symbolische Systeme (ebenda: 188). Zu den Wahrnehmungs-, Deutungs- und Bearbeitungsdimensionen der beruflich relevanten Realität gehört die Zielbestimmung der Arbeitsprozesse, die Konsistenz von Ziel-Mittel-Relationen, die System-Umwelt-Beziehungen und die Handlungsauslösung (ebenda: 189ff). Der organisationale Sinnhorizont und die Leitbilder der beruflichen Handlungsprozesse beruhen auf Typisierungen und Kategorisierungen, mit deren Hilfe die sozialen

Akteurinnen die Komplexität der gesellschaftlichen Problemlagen und Anforderungen auf alltagspraktisch handhabbare Präferenzordnungen und Werthierarchien reduzieren. Die institutionalisierten Wirklichkeitssichten verleihen ihrer Arbeit »soziale Sinnhaftigkeit« und »Rationalität«. Die Anwendungen, Bewertungen und Veränderungen der gewählten Arbeitsmittel offenbaren Vorstellungen über die gesellschaftliche Ordnung und deren Beeinflussbarkeit, die sogenannten »Gesellschaftsbilder«. Die Gestaltung der Umweltbeziehungen basiert auf der kognitiven Vorstrukturierung der kommunikativen und kooperativen Kontakte und ist Ausdruck für die Wahrnehmung und Bewertung der Interaktionspartnerinnen, dessen Handlungsziele und Legitimationen. Dem Handlungsanlass liegen individuelle und institutionelle Interpretationen von Handlungsabläufen und subjektive Vorstellungen über die individuelle Autonomie und Handlungsfreiheit der sozialen Akteurinnen zugrunde. Vor diesem Hintergrund der »Subjektivität« der Wahrnehmung und Verarbeitung des Verwaltungsgegenstands stellen sich die organisationalen Handlungsabläufe und -systeme als Ergebnis interaktiver Situationsdefinitionsprozesse und Interaktionsarbeiten der sozialen Akteurinnen dar.

Um bei der analytischen Rekonstruktion der organisationalen Prozesse und Strukturen die Gefahr einer auf der Integration institutionalistischer und handlungstheoretischer Perspektiven basierenden Überkomplexität zu vermeiden, formuliert Mayntz (ebenda: 66) als forschungspragmatische Regel die Maxime der »abnehmenden Abstraktion«, nach der nicht akteursbezogen erklärt werden muss, was institutionell erklärt werden kann. Da der institutionelle Kontext nicht nur die Beziehungsstrukturen und Anlässe für Interaktionen, sondern auch die Handlungsorientierungen mitbestimmt, weiß man, Mayntz zufolge, viel über Akteurinnen, wenn man den Handlungskontext kennt: nicht nur die Handlungs- und Unterlassungspflichten, zulässigen Handlungsoptionen und legitimen Ressourcen, sondern auch die organisatorischen Eigeninteressen und charakteristischen Interaktionsorientierungen. Erst bei Nichtorientierung an den institutionell zugeschriebenen Aufgaben und unterstellten Interessen müssen die tatsächlichen kognitiven und motivationalen Orientierungen der sozialen Akteurinnen in die Analyse der Organisationsstrukturen und -prozesse einbezogen werden. Mayntz (ebenda: 67) weist aber darauf hin, dass die institutionellen Strukturen vor allem in Umbruchsituationen ihre Orientierungswirksamkeit verlieren und dann situative Faktoren und individuelle Besonderheiten notwendigerweise ein höheres Gewicht erlangen.

Organisationen verkörpern sowohl als Gebilde wie auch als soziale Praxis eine spezifisch moderne Form des Handelns und sind als von Menschen geschaffene Institutionen der Gesellschaft auf einen bestimmten Zweck gerichtet (Andresen/Dölling/Kimmerle 2003: 38). Neuere Ansätze der Organisationsforschung grenzen sich von einer Definition der Organisationen als zielorientierte, rational geplante Systeme mit einer auf Dauer

gestellten objektiv-versachlichten Struktur ab (ebenda: 39). Stattdessen werden Organisationen als lebensweltlich konstituierte Handlungszusammenhänge mit eigenen spezifischen Kulturen und Subkulturen bestimmt. Zudem wird darauf verwiesen, dass sie auch »Arenen« interessen geleiteter Interventionen, Aushandlungen und Konflikte mit jeweils temporären Problemlösungen sind. Als eigendynamische, sozial strukturierte Gebilde erschließen sich die Logiken und Dynamiken von Organisationen wesentlich darüber, dass sie einen Teil der Gesellschaft darstellen und an die Strukturmomente und Reproduktionsmechanismen der modernen Gesellschaft gebunden sind. Die Grundstrukturen und institutionellen Regeln der Organisationen repräsentieren daher die kulturellen Theorien und Ideologien der Gesellschaft, so dass Organisationen auch als »gesellschaftlich institutionalisierte Reifizierungen« von akzeptierten Werten, Normen und Mustern betrachtet werden können (ebenda: 41). Der interpretative Organisationsansatz versteht Organisationskulturen als historisch gewachsene Bedeutungskulturen, die den Organisationsmitgliedern symbolische Orientierungen, Relevanzen und Sinnbestimmungen bereitstellen, und sensibilisiert für die Normalitätskonstruktionen eines Organisationssettings, d.h. die alltäglichen Deutungs-, Erfahrungs- und Wissensformen der sozialen Akteurinnen, deren Routinen, Selbstverständlichkeiten und Praktiken sowie für deren Interpretationstendenzen und Wertsetzungen (Franzpötter 1997: 85). Ihre »symbolische Gewalt« entfalten die Organisationskulturen nur, wenn sie auf den kollektiv geteilten Wahrnehmungs- und Deutungsmustern der Organisationsmitglieder beruhen. Dies weist auf die Möglichkeit hin, dass unter bestimmten Bedingungen auch »anerkannte« alte Leitbilder durch »legitimierte« neue bzw. modifizierte verändert werden können (Andresen/Dölling/Kimmerle 2003: 59). Ein prozessuales und akteurszentriertes Organisationsverständnis ist vor allem für die Analyse von Reform- und Umbruchphasen, also Prozesse sozialen Wandels relevant.

Wagner (1995: 185) beschreibt die Veränderungsprozesse westlicher Gesellschaften als Krise bzw. »Niedergang der organisierten Moderne« und verweist auf starke Tendenzen der Dekonventionalisierung, Deformalisierung und Pluralisierung von sozialen Praktiken.¹³ Der Gestaltwandel der Moderne zeigt sich in der Auflösung kohärenter, hochgradig organisierter Praktiken, der Erosion eingespielter Konventionen oder einem partiellen Zusammenbruch der institutionalisierten Arrangements und führt zu einem Verlust des operationalen Verständnisses von kollektiver Handlungsfähigkeit, welches zuvor hinter der Organisation sozialer Praktiken

13 In seinem Buch »Soziologie der Moderne: Freiheit und Disziplin« legt Wagner (1995) eine »Neubeschreibung der Moderne« vor, welche die Vielfalt und Divergenz der soziologischen Zeitdiagnosen zum Ausgangspunkt nimmt. In der historisch-vergleichenden Analyse der »doppelten Natur der Moderne« werden drei Entwicklungsperioden unterschieden: die »restringierte liberale Moderne«, die »organisierte Moderne« und die »erweiterte liberale Moderne«.

stand. Mit der Zunahme an individuellen Entscheidungs- und Gestaltungsspielräumen werden aber neue Risiken, Beschränkungen und Ängste produziert (Beck 1986, Bauman 2000, Sennett 2005). Übertragen auf die öffentliche Verwaltung ist mit der Dekonventionalisierung und Pluralisierung der Handlungsformen die Gefahr einer Delegitimierung der Verwaltungspraxis verbunden. Andererseits werden aber auch neue Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten für weitere Modernisierungsprozesse eröffnet. Im Übergang zur »erweiterten liberalen Moderne« nehmen die gesellschaftlichen Akteurinnen, Wagner (1995) zufolge, einen weitgehenden Umbau ihrer habitualisierten Praktiken, Regeln und Institutionen vor. Damit wird eine theoretische Perspektive entworfen, welche die Moderne als Ergebnis »vielfältigen interdependenten menschlichen Handelns« und nicht als Folge selbstregulierender Prozesse und Logiken analysiert (ebenda: 41). Da diese vor allem von kleinen sozialen Gruppen betrieben werden, spricht Wagner (1995) von »Modernisierungsoffensiven« statt von Modernisierungsprozessen.

In der soziologischen Untersuchung der sozialen Praxis der Verwaltungsmodernisierung von Andresen/Dölling/Kimmerle (2003) werden Organisationen als eigendynamische, aber zugleich gesellschaftliche Strukturmuster verkörpernde und reproduzierende Gefüge betrachtet.¹⁴ Vor diesem Hintergrund kann berücksichtigt werden, dass sich die Reformierung der öffentlichen Verwaltung in weit über die Verwaltungsorganisationen hinausweisenden gesamtgesellschaftlichen Transformationsprozessen vollzieht, die beispielsweise Europäisierung, Globalisierung und andere Veränderungen der Bedingungen staatlichen Handelns gekennzeichnet sind (ebenda: 47). Die zentrale theoretische Annahme der Studie besteht darin, dass Reformen und Veränderungen in den Verwaltungsorganisationen auf Vorstrukturierungen treffen, die mit der bisherigen Logik der Organisation und den Handlungs- und Wahrnehmungsmustern der Verwaltungsakteurinnen verbunden sind, die sich in einer bestimmten »Position« eingerichtet haben (ebenda: 47). Damit sind nicht nur der soziale Status der Verwaltungsakteurinnen, sondern ebenso deren institutionalisierte Wirklichkeitsichten und routinisierten Verwaltungspraktiken gemeint. Die in den Verwaltungsorganisationen agierenden Individuen sind nicht nur Trägerinnen von Strukturen, sondern auch Produzentinnen des Gesellschaftlichen und die im Rahmen der Organisationsrolle ausgeübte berufliche Tätigkeit führt

14 Die empirische Studie von Andresen/Dölling/Kimmerle (2003) rekonstruiert einen Prozess der Verwaltungsmodernisierung unter besonderer Berücksichtigung des Geschlechterwissens der Reformakteurinnen. Mit der Untersuchung der Vergeschlechtlichungsprozesse als Praxis im sozialen Feld der »Verwaltungsorganisation« soll die in der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion dominierende »geschlechtsblinde« Wahrnehmung und Reflexion von Organisations- und Reformprozessen aufgebrochen und relativiert werden.

zu einer wechselseitigen Konstitution von Akteurin und Organisation bzw. sozialem Handeln und sozialen Strukturen (Strauss 1993).

Der Beruf steht im Schnittpunkt von Person und Funktion und hat immer den Doppelcharakter von individuellem Besitz und gesellschaftlicher Normierung (Müller 2006: 12). Über die Berufsposition und Berufsrolle ist er sowohl an die Person gebunden, die ihn ausübt, als auch die Verkörperung von institutionalisierten Aufgaben, objektivierten Wertsystemen und standardisierten Kompetenzen. Die mit den Verwaltungsorganisationen verbundenen funktional differenzierten Berufsrollen sind durch spezifische Wirklichkeitsausschnitte und Bezugssysteme gekennzeichnet. Sie sind durch Rechte, Ressourcen und Kompetenzen strukturiert und über eine Vielzahl von »Regularien« institutionalisiert (Andresen/Dölling/Kimmerle 2003: 58). Die Spezifika und Eigenlogiken der von den sozialen Akteurinnen in der Organisation eingenommenen Positionen und Funktionen werden als habitualisierte Wahrnehmungs- und Handlungsmuster inkorporiert und orientieren ihr Handeln in der alltäglichen Berufspraxis. Da die Wahrnehmung der sozialen Welt einen individuellen Konstruktionsakt impliziert, müssen die strukturierenden Deutungsmuster und Handlungsbedingungen sowie die organisationalen Veränderungsprozesse von den Verwaltungsakteurinnen subjektiv angeeignet werden. Der »lebenslaufspezifische Prozess des »Sich-Hineinarbeitens in eine konkrete soziale Welt« vollzieht sich vor einem spezifischen biographisch-sozialen und historisch-gesellschaftlichen Hintergrund, in dem das »Wissen« und die Erfahrungen in relativ stabilen Handlungsorientierungen und Bewertungsschemata »verarbeitet« und »aufgeschichtet« werden (ebenda: 59). Dausien (1998) betrachtet die Biographie als generatives Prinzip, mit dem sich Gesellschaftsmitglieder in vielfältigen Interaktionen im Laufe ihres Lebens in eine sich verändernde konkrete soziale Welt »einbauen«, in deren Prozess sie die soziale Welt rekonstruieren und verändern, aber zugleich auch Aspekte dieser Welt in ihre Geschichte miteinbauen.

Zur Beschreibung und Analyse professionellen Handelns wird in der berufssoziologischen Rollentheorie, insbesondere in den subjektorientierten Ansätzen, Pfadenhauer (2005: 10) zufolge, auf die »Persönlichkeitsmerkmale« der sozialen Akteurinnen verwiesen. Unter Professionellen werden soziale Akteurinnen verstanden, die durch berufliche Bildungs- und Sozialisationsprozesse so nachhaltig und intensiv geprägt wurden, dass sie sich in besonderem Maße mit ihrem Beruf identifizieren und einen professionellen Habitus ausbilden, der nicht nur die spezifischen fachlichen Fähigkeiten und Kompetenzen umfasst, sondern auch durch ein Verantwortungsbewusstsein gegenüber der Klientel und ein an umfassender und ganzheitlicher Problembewältigung orientiertes Leistungs- und Arbeitsideal gekennzeichnet ist (ebenda). Das erworbene systematisierte und institutionell zertifizierte Expertinnenwissen befähigt die Professionellen dazu, beruflich relevante Probleme zu erkennen, zu analysieren, Lösungen

zu entwickeln und anzuwenden, sowie über die Ursachen von Problemen und die Prinzipien von Lösungen zu reflektieren. Auf der Grundlage der spezifischen Wissens- und Kategoriensysteme der jeweiligen wissenschaftlichen Disziplin bearbeiten Professionen praktische gesellschaftliche Probleme (de Sombre/Mieg 2005: 57). Dabei fasst die professionelle Problemdefinition und -bearbeitung den für die soziale Akteurin beruflich relevanten Wirklichkeitsausschnitt. Aus der Sicht der kognitiven Professionssoziologie werden das »Problem« bzw. die »Situation« in der Perspektive des professionellen Wissens- und Kategoriensystems reformuliert und die Realität zugleich konstituiert und begrenzt (ebenda). Das spezifische Expertinnenwissen wird von den Professionellen über die berufliche Sozialisation und langjährige Erfahrungen im jeweiligen Berufs- und Problemfeld angeeignet (Nagel 1997, Müller 2006).

Aus interaktionistischer Sicht bilden Professionen, Schütze (2000: 191) zufolge, eine »höhersymbolische Sinnwelt« aus, in die jeder »Professionsnovize« einsozialisiert werden muss und deren wissenschaftliche und ethische Inhalte für das berufliche Handeln orientierungsrelevant sind. In der Berufssozialisation vollzieht sich die biographische Identifizierung des Professionellen mit der »Berufsratio« seiner Profession. Das professionelle Selbstverständnis entwickelt sich als Teil der personalen sozialen Identität des Individuums. Die in den professionellen Sinnquellen enthaltenen allgemeinen Wissensbestände zur Kategorisierung und Typisierung sind von den sozialen Akteurinnen fallspezifisch anzuwenden, d.h. die »abstrakten, generellen Kategorien« müssen für die konkrete Problem- und Handlungssituation »respezifiziert« werden (ebenda: 192). Vor dem Hintergrund des Wandels der gesellschaftlichen Rahmen und Situationen sind die professionellen Sinnwelten in einem permanenten Veränderungsprozess begriffen, so dass die »Notwendigkeit der fortlaufenden Neuschöpfung von Kategorien« besteht. Die Problemzonen der Gesellschaft werden für die systematische professionelle Bearbeitung immer wieder sozial- und ethikpolitisch neu definiert (ebenda: 194) und die internen und externen Strukturen der Arbeitsteilung wandeln sich angesichts der kulturellen, sozialen und technologischen Veränderungen der Gesamtgesellschaft (ebenda: 195). Nach Schützes Theorie der Paradoxien professionellen Handelns hat jede Profession in ihrem Arbeitsablauf mit »Störpotentialen« und »unaufhebba- ren Paradoxien« zu kämpfen, die professionsethisch, in der eigenen Selbsterfahrung und persönlichen Handlungsreflexion sowie sozialwissenschaftlich reflektiert werden müssen (ebenda: 193). Aufgrund der Positionierung der professionellen Sinnwelten zwischen grundlegend unterschiedlichen Wirklichkeitsbereichen der sozialen Realität werden die Berufshandelnden mit systematisch diskrepanten Erwartungen und widersprechenden Handlungsanforderungen konfrontiert, die nicht gelöst, sondern nur bearbeitet werden können (ebenda: 252). Ein wesentlicher Teil der professionellen Handlungsparadoxien entsteht, Schütze zufolge, in Aktivitätskontexten der

arbeitsteiligen Kooperation, der Organisation, der Herrschaft und der Routineabläufe.

Nadei und Sommerfeld (2005: 182) weisen darauf hin, dass Professionalität immer kontextspezifisch transformiert wird und dass in konkreten beruflichen Kontexten grundsätzlich professionelle und organisationale Rationalitäten aufeinander treffen. Die daraus resultierenden strukturell widersprüchlichen Handlungslogiken und Paradoxien müssen im professionellen Handeln zusammengeführt werden, was nur gelingt, wenn bestimmte konzeptionelle Voraussetzungen und organisatorische Rahmenbedingungen vorliegen und die Fachkräfte in ihrer beruflichen Sozialisation einen professionellen Habitus erworben haben, der sie befähigt, für und mit ihrer Klientel angemessen lösend zu handeln (Becker-Lenz 2005: 88). Aus der biographisch verinnerlichten beruflichen Identität wehrt sich der Professionelle gegen Einschränkungen und Übergriffe von Organisationen und Arbeitskontexten, welche die »eigenen Erkundungs- und Sinnlinien des professionellen Handelns« gravierend beeinträchtigen oder unmöglich machen (Schütze 2000: 253). Das reale professionelle Handeln ist das Ergebnis von Aushandlungsprozessen um praktische Handlungsprobleme, in denen die normativen Anforderungen und Regelungen der Organisationsrolle und die professionellen Orientierungsmuster, Grundsätze und Wertpräferenzen von den sozialen Akteurinnen individuell vermittelt werden müssen. In den Prozessen der Bearbeitung und Umsetzung des Organisationsziels können für die sozialen Akteurinnen Rollenkonflikte auftreten, die zu individueller Rollendistanz und Rollenmodifikation führen.¹⁵ Professionelle streifen ihren in Ausbildung und Beruf einsozialisierten professionellen Habitus nicht einfach ab, wenn sie z. B. in eine bürokratische Verwaltung eintreten, sondern realisieren mindestens partiell professionelle Handlungsmuster (Nadei/Sommerfeld 2005: 186).

Die Verwaltungsorganisationen sind komplexer als das klassische Bürokratiekonzept impliziert, sie weisen mehr Varianz auf und bieten unterschiedliche Spielräume für professionelles Handeln. Daher können auch Verwaltungsorganisationen nach dem »Negotiated-order-« bzw. »Processual-ordering-Ansatz« von Strauss (1978, 1993) als »Aushandlungsordnung« verstanden werden, die durch Deutungs- und Handlungsprozesse der sozialen Akteurinnen konstruiert und verändert wird. Dabei bleibt das berufliche Handeln der Rollenträgerinnen an die Regelsysteme der Organisation gebunden, so dass sich Organisation und Akteurinnen wechselseitig bestimmen. Die Organisation prägt die sozialen Akteurinnen und grenzt deren Handlungsrahmen ein, aber umgekehrt formen die Akteurinnen durch ihre Wahrnehmungs- und Handlungsmuster auch die organisationale

15 Rollenkonflikte können u. a. daraus resultieren, dass die sozialen Akteurinnen zugleich als Rollenträgerinnen und als ganze Person handeln und ihre individuellen Relevanzen im Widerspruch zu der sie bestimmenden organisationalen Rationalität stehen.

Wirklichkeit. Professionelles Handeln vollzieht sich also kontextabhängig und dynamisch, weshalb deren Beschreibung und Erklärung auch die Entstehungs-, Aktualisierungs- und Transformationsbedingungen des beruflichen Habitus berücksichtigen muss. Für die Herausbildung beruflicher Orientierungs-, Deutungs- und Handlungsmuster sind auch die biographischen Voraussetzungen, Dispositionen, Vorerfahrungen und Ressourcen der sozialen Akteurinnen relevant (Fabel 2003: 145). Neben den biographischen Vorprägungen und Konstitutionsbedingungen von Professionalität kommt insbesondere der Phase der beruflichen Einsozialisierung für die Strukturierung des beruflichen Habitus eine große Bedeutung zu, da hier die wesentlichen beruflichen Orientierungs- und Handlungsmuster sowie Berufswerte und -ethiken inkorporiert werden (Fabel/Tiefel 2004: 16). Bei der Analyse des beruflichen Habitus der sozialen Akteurinnen sind sowohl die (berufs-)biographischen Dispositionen als auch die spezifischen sozialen Kontexte und strukturellen Rahmenbedingungen des organisationalen Handelns miteinzubeziehen. Biographie und Organisation stehen in einer ständigen Grenzziehungsdynamik zueinander. Während die Organisation aus Perspektive der biographischen Handlungslogik die Einpassung der individuell erworbenen Kompetenzen und Deutungsökonomien erfordert, stellt die Biographie der Rollenträgerinnen aus Perspektive der organisationalen Handlungslogik die Ressourcen für die Produktivität und Flexibilität von Entscheidungs- und Anpassungsprozessen bereit (Harvey/Rahn 2002: 305). Somit erwerben die Rollenträgerinnen im Zuge organisationaler Sozialisationsprozesse eine »mentale Mitgliedschaft«, in deren Rahmen sie ihre berufsbiographisch erworbenen Leitbilder, Kompetenzen und Ideale in der Organisation permanent respezifizieren (ebenda).

Hinsichtlich der Rekonstruktion der Berufspraxis der Verwaltungsaakteurinnen ist die Beziehung zwischen dem Ursprung des beruflichen Habitus, den institutionellen Rahmenbedingungen des beruflichen Handelns, dem Handeln selbst und deren Wirkungen und Folgen von zentraler Bedeutung. Schütze (2002) zufolge, ist jede professionelle Arbeit sowohl in ihren Stärken als auch in ihren Schwächen von der persönlichen Lebensgeschichte des Professionellen mitgeprägt. Daher sind in der kritischen Analyse von Praxisausschnitten professionellen Handelns auch Vereinfachungs- und Fehler Tendenzen zu entdecken, die sich auf das Wie, d. h. die empirisch nachweisbare situationsspezifische Anwendung der allgemeinen Typenkategorien der professionellen Sinnwelt beziehen (Riemann 2002: 176).¹⁶ Schütze (2002: 255) beschreibt zwei grundsätzliche fehlerhafte Be-

16 Mikrosoziologische Analysen der konkreten Handlungsvollzüge professionellen Handelns können hilfreich sein, um einen zugleich selbstbewussten, selbstkritischen und solidarischen Fehlerdiskurs in unterschiedlichen Arenen zu fördern. Dadurch dass Praktiker in der Auseinandersetzung mit Materialien, in denen die Praxis der Professionellen sichtbar wird, auch etwas über sich selbst, ihre Arbeit und auch das, was dabei fragwürdig sein kann, erfahren (Riemann 2002: 165).

arbeitsstrategien der strukturellen Paradoxien professionellen Handelns. Zum einen den Versuch, die mit der jeweiligen Paradoxie gegebenen Antinomien einseitig aufzulösen und zum anderen die im Handlungsfeld auftauchende Paradoxie »einfach« zu ignorieren bzw. zu umgehen. Die Paradoxien professionellen Handelns können sich sowohl durch gesellschaftlichen Wandel als auch durch individuelle Dispositionen der sozialen Akteurinnen potenzieren, so dass Professionelle in stärkerem Maße zu aufmerksamem und kritischem Professions- und Selbstbewusstsein gezwungen sind (Tiefel 2004: 116). In der gegenwärtigen Professionalisierungsdebatte werden die professionellen Herausforderungen der Moderne in der Ausbalancierung von ambivalenten Aufgaben und Anforderungen gesehen (Kraul/Marotzki/Schwappe 2002: 9). Die sozialen Problemlagen sind durch zunehmende Komplexität und Multiaspektualität gekennzeichnet. Professionelle Akteurinnen müssen ihre Wahrnehmung in verschiedenartigen Bereichen schulen, um ihre berufliche Praxis und die darin enthaltenen routinisierten und standardisierten Sinnhorizonte und Verfahren hinterfragen und bewusst zwischen Handlungsalternativen wählen zu können (ebenda). Berufliche Arbeit vollzieht sich, Schütze zufolge, überwiegend routiniert und in formalisierten Mustern, verlangt aber bei Auftreten von Schwierigkeiten und Problemen individuelle bzw. situationsadäquate Entscheidungen. Die Kontrolle des eigenen Denkens und Handelns und die Reflexion über kontinuierliche Fehlerpotentiale sind als notwendiges Korrektiv zu routinisierten Handlungsabläufen sowie als Instrument für Veränderung und Innovation, also zur Planung neuer Aktivitäten zu verstehen (Tiefel 2004: 117). Professionalität kann als eine personenbezogene Handlungsweise verstanden werden, die auf kollektiven und individuellen Professionalisierungsprozessen beruht und als »gekonnte Verberuflichung« zu verorten ist (Nittel 2002: 253). Nittel (ebenda: 256) bezeichnet Professionalität als nur schwer bestimmbares Wissen und Können, das die widersprüchliche Einheit jener Kompetenzen und Wissensformen markiert, die den Umgang mit beruflichen Widersprüchlichkeiten, Paradoxien und Dilemmata erlaubt. Die besondere Qualität der Professionalität bzw. die Fähigkeit der Professionellen, die breit gelagerten, wissenschaftlich vertieften und vielfältig abstrahierten Kenntnisse in konkreten Situationen angemessen anzuwenden, muss im Arbeitsprozess interaktiv hergestellt und aufrechterhalten werden. Merten (2004: 134) zufolge würde sich eine genauere Untersuchung der Ausgestaltung und Modifikation der Reflexionsformen von Professionellen mit den im Bourdieuschen Habitus-Konzept enthaltenen Überlegungen zur Genese, Stabilität und Veränderungen sozialer Strukturen im Hinblick auf die potenzielle Anschlussfähigkeit professionstheoretischer Überlegungen lohnen.

Einen vergleichbaren Ansatz versucht die vorliegende Untersuchung der Wahrnehmungs-, Denk- und Handlungsmuster des Verwaltungspersonals im Bereich Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuel-

len Ausbeutung zu entwickeln. Das Verwaltungsfeld und die sich darin vollziehenden Veränderungsprozesse werden hier anhand der beruflichen Habitusformationen der in den staatlichen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen beschäftigten sozialen Akteurinnen betrachtet und analysiert. Das folgende Kapitel stellt zunächst die Diskussion um die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, d. h. den Wandel der traditionellen Governmentstrukturen hin zu neuen Governanceformen und -prozessen dar.